

# UNIÓN EUROPEA

## ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA A FAVOR DE SUS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS: EVOLUCIÓN Y RENOVACIÓN EN EL HORIZONTE 2020

**JULIÁN ZAFRA DÍAZ**

*Jefe de Servicio de Asuntos Europeos  
Dirección General de Asuntos Económicos con la UE*

**BEATRIZ AMIGÓ MELCHIOR**

*Técnico de la Dirección General de Asuntos Económicos con la UE*

### SUMARIO

#### **I. Una estrategia de la Unión Europea a favor de las RUP**

- 1.1. ¿Por qué una estrategia europea para las RUP?
- 1.2. El surgimiento de la estrategia
- 1.3. La estrategia europea a favor de las RUP

#### **II. La renovación de la estrategia a favor de las RUP en la agenda europea**

- 2. 1. La agenda europea de cara al periodo de programación 2014 - 2020
- 2.2. La renovación de la estrategia para la ultraperiferia

#### **III. La comunicación de la Comisión Europea "Hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente sostenible e integrador"**

- 3.1. Contenido y estructura
- 3.2. Ejes de actuación
- 3.3. Propuestas para el futuro
  - 3.3.a) Dimensión interior
  - 3.3.b) Dimensión exterior
  - 3.3.c) Conclusiones

#### **IV. Conclusiones**

## I. Una estrategia de la Unión Europea a favor de las RUP

### 1.1 ¿Por qué una estrategia europea para las RUP?

El surgimiento y consolidación de una estrategia específica de la Unión Europea a favor de sus regiones ultraperiféricas (en adelante, RUP) responde a la necesidad de reconocer y encajar en su seno realidades geográficas europeas extra continentales. De este modo, en el ámbito europeo, y en nuestro archipiélago, ha devenido común el uso de los términos “región ultraperiférica” y “ultraperiferia” para referirse a una serie de regiones europeas que comparten su ubicación en espacios geográficos no europeos y una serie de singularidades que requieren un tratamiento diferenciado.

Actualmente, y tras las importantes innovaciones introducidas a este respecto en el Tratado de Lisboa<sup>1</sup>, las RUP están conformadas por un grupo de ocho regiones, enumeradas en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), pertenecientes a tres Estados miembros de la Unión Europea que, separadas por miles de kilómetros y bañadas por mares y océanos distintos, comparten una serie de características y de condicionantes comunes que han permitido su singularización en el seno de la Unión. Dichas regiones son: Guadalupe, Guayana, Martinica, la Reunión y San Martín, Azores y Madeira y Canarias.

Como es sabido, estas regiones comparten una serie de características

geográficas, climáticas y de biodiversidad similares que afectan directamente su desarrollo socio económico y que las singularizan en el espacio europeo. Muchas de esas características están expresamente identificadas en el artículo 349 del TFUE, concretamente: “su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos”. Sin embargo, a las anteriores se han de sumar otras características no recogidas en el Tratado pero que contribuyen a distinguirlas de otros territorios europeos, como son: su aislamiento respecto del territorio europeo, su localización geográfica extra europea, su integración en un doble espacio geográfico y político o su origen volcánico que ocasiona una orografía difícil.

A la luz del artículo 349 TFUE, y siguiendo a BRITO PÉREZ, el legislador no basa la condición ultraperiférica en un criterio particular sino “en una acumulación especial de caracteres”<sup>2</sup> cuya interacción perjudica gravemente a su desarrollo al exigir la “persistencia y combinación” de los mismos. Dichos caracteres cumplen una doble función: por un lado, contribuyen a la delimitación de la ultraperiferia, ya que, para que un territorio pueda ser considerado como ultraperiférico debe poseer los caracteres explicitados en el artículo 349 TFUE, y por otro lado, son tratados como una suerte de condicionantes que justifican la adopción de medidas específicas a favor de estas regiones para impulsar su desarrollo socioeconómico.

Los caracteres de la ultraperiferia han cimentado a nivel jurídico europeo un reconocimiento expreso de su

<sup>1</sup> El artículo 349 TFUE fue modificado mediante Decisión del Consejo Europeo, de 29 de octubre de 2010, por la que se modifica el estatuto respecto de la Unión de la isla de San Bartolomé, suprimiendo la mención a San Bartolomé en los artículos 349, párrafo primero y 355 punto 1, e insertando un nuevo guión en el anexo II del Tratado. Diario Oficial de la Unión Europea L nº 325, de 9 de diciembre de 2010, pp.4 y 5.

<sup>2</sup> BRITO PÉREZ, A.: *Las Regiones Ultraperiféricas de la Unión. Una Dimensión Singular. Especial referencia a Canarias*, en Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 13 – 2º semestre 2007.

singularidad y una diferenciación respecto de otros territorios con características geográficas específicas (islas, regiones periféricas o regiones de alta montaña, entre otros) que ha derivado en un verdadero régimen especial en derecho europeo.

Asín Cabrera, al hablar de los regímenes especiales en el desarrollo del ordenamiento jurídico europeo, señala que "los regímenes especiales no están previstos institucionalmente en un modelo preconcebido y tipificado normativamente, sino que surgen en el esfuerzo de mutua adaptación entre las Comunidades y los nuevos Estados miembros, como reflejo de un *statu quo* preexistente en el orden interno estatal"<sup>3</sup>.

De hecho, el tratamiento singular otorgado a estas regiones en sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales permitió asentar sus especificidades y justificar la adopción de un tratamiento específico en el ordenamiento jurídico europeo que ha cristalizado en todo un régimen especial que trata de facilitar su plena integración en la Unión Europea. El tránsito desde estos regímenes específicos individuales hacia el reconocimiento de la ultraperiferia en el derecho europeo, se ha operado a través de una toma de conciencia gradual por parte de las instituciones europeas, de la existencia de una realidad específica común a un grupo concreto de regiones.

Esta toma de conciencia es fruto de la labor de los Estados miembros a los que pertenecen estas regiones pero también, y de manera fundamental, del intenso trabajo de las propias regiones.

Son ellas las que han trabajado con denuesto, no sólo para dar visibilidad a su realidad regional, sino también para proporcionar los elementos necesarios para la objetivación de respuestas que permitan afrontar los efectos negativos de los condicionantes de la ultraperiferia.

## 1.2. El surgimiento de la estrategia

A mediados de la década de los ochenta, la Comisión Europea tomó conciencia de la necesidad de prestar una atención especial a este grupo de regiones con modelos *sui generis* de integración en la UE, más aún cuando las decisiones iniciales de integración se revelaban a todas luces inadecuadas para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social<sup>4</sup>.

Ante esta realidad, en el año 1986, se creó en el seno de la Comisión Europea un Grupo Interservicios de coordinación de cuestiones relacionadas con las regiones ultraperiféricas, situado bajo la autoridad directa del Presidente de la Comisión. Este grupo se encargaba específicamente de analizar y presentar propuestas que coadyuvaran a que esos territorios no europeos pero plenamente integrados en las entonces Comunidades Europeas (los dominios de ultramar franceses, Canarias, Azores y Madeira), pudieran hacer frente a sus desventajas socioeconómicas<sup>5</sup>. En definitiva, a este grupo le competía en adelante la coordinación de los servicios de la Comisión para garantizar una visión transversal de sus acciones en la aplicación de las políticas comunitarias

<sup>3</sup> Para profundizar al respecto vid. ASÍN CABRERA, M.A.: *Islas y archipiélagos en las Comunidades Europeas*, Ed. Tecnos S.A. 1988.

<sup>4</sup> A este respecto vid. GONZÁLEZ LÁYNEZ, C.: *Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo - CEU, diciembre 2005, Madrid.

<sup>5</sup> A este respecto vid. CIAVARINI AZZI, G; *El modelo de integración específico de las Regiones ultraperiféricas de la Comunidad Europea*, en *Canarias en la Comunidad Europea*, Fundación Pedro García Cabrera, 1994, pp. 53 – 62.

en estas regiones, en contacto con las autoridades nacionales y regionales.

El trabajo desarrollado por este Grupo parte de la base del reconocimiento de la responsabilidad que las Comunidades Europeas tenían respecto a estos territorios europeos *sui generis*. Supone el primer paso hacia el reconocimiento de una serie de necesidades comunes y específicas de estas regiones a las que debía atenderse mediante una acción global; se sientan así las bases para los futuros programas POSEI<sup>6</sup>.

Si bien los POSEI abordan la problemática de estas regiones desde una perspectiva común, determinando marcos muy similares, no atendían a las especificidades de las RUP de manera conjunta. Son tres instrumentos jurídicos diferenciados, dirigidos a cada grupo de regiones: POSEIDOM<sup>7</sup> para los Departamentos de Ultramar, POSEIMA<sup>8</sup> para Azores y Madeira y POSEICAN<sup>9</sup> para las Islas Canarias.

No obstante lo anterior, la aprobación de los POSEI supuso la primera manifestación de una consideración especial de estas regiones y de un tratamiento directo de su especificidad.

Posteriormente se puso en marcha una iniciativa comunitaria destinada específicamente a las regiones más alejadas, la iniciativa REGIS<sup>10</sup> (1990 – 1993) y su continuación REGIS II<sup>11</sup> (1994 – 1999). Esta iniciativa tenía por objeto el cumplimiento de unos objetivos muy concretos: fomentar la diversificación de las actividades económicas de las RUP, consolidar sus relaciones de todo tipo con el resto de los territorios de la Unión, favorecer la cooperación entre las regiones más cercanas entre sí y de éstas con sus países terceros vecinos, en especial con aquellos que tuvieran relaciones preferentes con las Comunidades Europeas (por ejemplo, los países de África, Caribe y Pacífico – ACP – signatarios de la Convención de Lomé) y mejorar su capacidad de defensa contra las catástrofes naturales. Este es el primer marco jurídico específico adoptado para la ultraperiferia en su conjunto.

La adopción del Tratado de Maastricht<sup>12</sup> y su Declaración nº 26, intitulada “Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad”, dan un espaldarazo al tratamiento conjunto de las RUP. Si bien es cierto que carece de fuerza jurídica vinculante, no lo es menos que se posiciona en la senda de pensamiento de los POSEI, manifestando el principio general de

<sup>6</sup> Acrónimo de los Programas de Opciones Específicos por la Lejanía y la Insularidad en su versión francesa Programmes d’Options Spécifiques à l’Éloignement et l’Insularité, cuyo uso se ha vulgarizado para dirigirse a los mismos.

<sup>7</sup> Decisión 89/687/CEE, del Consejo, de 22 de diciembre de 1989, por la que se establece un programa de acciones específicas de la lejanía e insularidad de los departamentos franceses de ultramar (Poseidom); Diario Oficial, serie L, número 399, de 30 de diciembre de 1989, pp.39 – 45.

<sup>8</sup> Decisión 91/315/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1991, por la que se establece un programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de Madeira y de las Azores (Poseima); Diario Oficial, serie L, número 171, de 29 de junio de 1991, pp. 10 – 16.

<sup>9</sup> Decisión 91/314/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1991, por la que se establece un programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las islas Canarias (Poseican); Diario Oficial, serie L, número 171, de 29 de junio de 1991, pp. 5 – 9.

<sup>10</sup> Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de los programas operativos que se invita a elaborar a los Estados miembros en el ámbito de una iniciativa comunitaria sobre las regiones ultraperiféricas – REGIS; Diario Oficial, serie C, número 196, de 4 de agosto de 1990, pp.15 y ss.

<sup>11</sup> Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de regiones ultraperiféricas – REGIS II; Diario Oficial, serie C, número 180, de 1 de julio de 1994, pp. 44 y ss.

<sup>12</sup> Diario Oficial, serie C, número 191, de 29 de julio de 1992.

aplicación de pleno derecho a las RUP del Tratado de la Comunidad Europea y del derecho derivado, pero previendo la posibilidad de adoptar medidas específicas ante la existencia de una "necesidad objetiva [...] con vistas a un desarrollo económico y social", siempre que el objetivo de las mismas sea "la realización del mercado interior y el reconocimiento de la realidad regional".

Esta Declaración supuso un cambio de estatus ya que incorpora en Derecho primario una mención expresa a la ultraperiferia, lo que refuerza su peso político y confirma la voluntad de los Estados miembros de otorgar una especial atención a estas regiones. Sin embargo, no llega a tener el valor de base jurídica sobre la que legislar en la materia, sirviendo únicamente como criterio de orientación en la regulación.

Como colofón del proceso de reconocimiento de la ultraperiferia en el ordenamiento jurídico europeo se sitúa, sin duda, la inclusión en el Tratado de Ámsterdam del artículo 299.2, a partir de la cual se construirá todo un estatuto jurídico ultraperiférico.

La inclusión de dicho artículo en el Tratado supuso el cumplimiento de la meta, trazada en la década de los ochenta, de lograr la unificación del estatuto ultraperiférico.

Gracias a este precepto, el régimen aplicable a las regiones ultraperiféricas pasó de ser una mera declaración anexa al Tratado, sin valor jurídico sobre la que legislar, a convertirse en una verdadera base jurídica, integrándose en la parte dispositiva del Tratado. No obstante lo anterior, conviene aclarar que no constituye una base jurídica única de la acción europea a favor de la ultraperiferia, sino que ha de complementarse con las bases jurídicas

del resto de políticas comunitarias.

En cualquier caso, estaba llamado a ser la piedra angular del régimen jurídico aplicable a las RUP a través de un adecuado desarrollo, al permitir que las normas que conforman el ordenamiento jurídico europeo puedan ser adaptadas, modificadas e incluso derogadas respecto a la aplicación en estos territorios, respetando siempre el límite fijado en el propio artículo, esto es, *"sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes"*.

El objetivo principal a alcanzar gracias al desarrollo del artículo 299.2 TCE era y continúa siendo el de superar una situación estructuralmente desventajosa causada, en gran parte, por los propios caracteres de la ultraperiferia. Así lo reconoció el Comité Económico y Social Europeo al decir que "la situación de las RUP se caracteriza por un retraso de desarrollo significativo respecto de otras regiones de la UE que, aunque en ciertos aspectos ha disminuido a lo largo de los años, en gran medida con el apoyo recibido de la Comunidad, sigue siendo importante, debido a la estructuralidad, permanencia e intensidad de los factores que caracterizan la ultraperifericidad"<sup>13</sup>.

La propia Comisión Europea reconoce que el régimen jurídico específico de la ultraperiferia que se desarrolle a partir de esta base se fundamenta "en los principios de igualdad y proporcionalidad, que permiten tratar de manera diferente la situación distinta de estas regiones. Gracias a este estatuto, la Unión Europea brinda a los ciudadanos originarios de las regiones ultraperiféricas las mismas oportunidades que las que prevalecen

<sup>13</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema *Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea* ECO/076, de 29 de mayo de 2002, apartado 1.5.

en el conjunto de la Unión modulando la actuación comunitaria”<sup>14</sup>.

Las RUP son las primeras en contribuir intelectualmente al desarrollo de la base jurídica a través de un instrumento estratégico de especial importancia, un Memorándum conjunto<sup>15</sup> en el que plasman sus prioridades para que sean tenidas en consideración por la Comisión Europea de cara a la adopción de medidas y propuestas concretas. A mayor abundamiento, identifican los principios de acción pertinentes para desarrollar adecuadamente la estrategia europea sobre la base del artículo 299.2 TCE, a saber: la igualdad de oportunidades, la coherencia de las políticas comunitarias, el partenariado<sup>16</sup> y la valorización de las potencialidades.

En este contexto, la Comisión, en marzo de 2000, se encontró en disposición de presentar su primer Informe sobre el desarrollo del artículo 299.2 del TCE<sup>17</sup>. Dicho Informe parte del reconocimiento de que “la situación de estas regiones ultraperiféricas dentro de la Unión Europea es única y compleja” y reconoce que la concepción que ha de subyacer es “reconocer plenamente, en su dimensión estructural y permanente, las especificidades y dificultades particulares de estas regiones en su condición de ultraperiféricas,

especificidades distintas, por lo tanto, de las de otras regiones insulares menos distantes y también de las otras regiones contempladas por el «objetivo nº 1», a fin de tenerlas en cuenta, con un enfoque horizontal, en todas las acciones comunitarias”<sup>18</sup>.

Ese mismo año, el Parlamento Europeo se manifiesta sobre el particular a través de un informe específico en el que recopila y afirma los principales logros que desde el punto de vista intelectual han acompañado al reconocimiento de la ultraperiferia europea y de sus singularidades para, desde esa base, proceder a elaborar una defensa de la necesidad de que la aplicación del apartado 2 del artículo 299 se traduzca “en la definición de una estrategia global y coherente cuyo objetivo sea el desarrollo sostenible de las regiones ultraperiféricas mediante medidas adoptadas en función de su situación especial, teniendo en cuenta las necesidades individuales de desarrollo de cada región”<sup>19</sup>.

El informe va más allá y propone incluso “que las medidas derogatorias concedidas a las regiones ultraperiféricas sean duraderas, mientras se constaten la permanencia y la combinación de las desventajas”<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Comunicación de la Comisión COM (2004) nº 343 final, de 26 de mayo de 2004, *Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas*, p. 3.

<sup>15</sup> Memorándum conjunto *Nuestras diferencias se asemejan...nos unen*, anexo a la Declaración de la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas celebrada en Rémire-Montjoly el 5 de marzo de 1999.

<sup>16</sup> Se utiliza este galicismo por ser de uso común en el derecho europeo. Con el mismo nos referimos a la asociación que se entabla entre dos o más estructuras mediante la que se refuerza la cooperación y se favorecen sinergias de cara a la consecución de un objetivo, en este contexto, la defensa de los intereses de la ultraperiferia y el impulso de su tratamiento jurídico diferenciado.

<sup>17</sup> COM (2000) 147 final, de 13 de marzo de 2000, *Informe de la Comisión sobre las medidas destinadas a aplicar el apartado 2 del artículo 299: las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea*.

<sup>18</sup> COM (2000) 147 final, de 13 de marzo de 2000, pp. 4 y 5.

<sup>19</sup> Parlamento Europeo, Informe, de 12 de octubre de 2000, p. 9.

<sup>20</sup> Parlamento Europeo, Informe, de 12 de octubre de 2000, p. 10



Otra tesis importante mantenida por esta institución es la de afirmar tajantemente que los ciudadanos europeos de las RUP, debido eminentemente al alejamiento de estas regiones, se han visto privados del ejercicio de sus derechos, careciendo de las oportunidades con que cuentan los ciudadanos de la Europa continental, todo ello debido a que "las normas y procedimientos adoptados para ejecutar los programas comunitarios (...) no tienen debidamente en cuenta las realidades de dichas regiones, en particular, aquellas relacionadas con los costes de la ultraperiferia"<sup>21</sup>.

Por su parte, el Consejo Europeo le marca el ritmo a la Comisión en el expediente RUP en sus Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla celebrado los días 21 y 22 de junio de 2002. En ellas se incluye un apartado dedicado a las RUP<sup>22</sup> en el que invita al Consejo y a la Comisión "a que profundicen en la aplicación del apartado 2 del artículo 299 del Tratado (...) y a que presenten las propuestas adecuadas para tener en cuenta sus necesidades específicas en las distintas políticas comunes, en particular, las de transportes, y al reformar algunas de esas políticas, en especial la política regional".

La respuesta de la Comisión es inmediata comprometiéndose en este Consejo a presentar un nuevo informe sobre las RUP "inspirado en un enfoque global y coherente de las particularidades de su situación y de los medios para afrontarlas", tal y como se recoge expresamente en las mencionadas Conclusiones.

En cumplimiento de lo anterior, en mayo del año 2004, la Comisión Europea responde a la solicitud del Consejo europeo de Sevilla de

presentar un informe sobre las particularidades de la situación de las regiones ultraperiféricas "basado en un enfoque global y coherente", mediante la adopción de su Comunicación "Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas"<sup>23</sup>. Esta Comunicación lanza formalmente la estrategia europea a favor de estas regiones.

### 1.3. La estrategia europea a favor de las RUP

La Comunicación de la Comisión de 2004 recoge los elementos esenciales de la estrategia de la UE para las RUP sobre la base del reconocimiento, en el artículo 299.2 del Tratado, de un estatuto específico de la ultraperiferia basado en los principios de igualdad y proporcionalidad. Ambos principios permiten tratar de manera diferente la situación de estas regiones, ofreciendo a sus ciudadanos las mismas oportunidades que las de cualquier otro ciudadano del territorio continental mediante la modulación de la actuación comunitaria.

Uno de los elementos clave de la estrategia pergeñada por la Comisión Europea es la selección de tres prioridades de intervención que se consolidarán como los ejes fundamentales de la estrategia para el futuro:

- Aumento de la competitividad, entendida como la mejora de las condiciones generales de la competitividad de sus economías en el marco de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo.
- Reducción de los efectos de la accesibilidad, entendida como la reducción de los problemas de accesibilidad y la compensación de los demás condicionantes

<sup>21</sup> Parlamento Europeo, Informe, de 12 de octubre de 2000, pp. 18 y 19.

<sup>22</sup> Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002, apartado VII, puntos 58 y 59.

<sup>23</sup> Comisión Europea, Comunicación de la Comisión, de 26 de mayo de 2004, *Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas*, COM (2004) 343 final.

característicos de las regiones ultraperiféricas.

- La integración en la zona regional de pertenencia (África, Caribe e Índico) con el objetivo de ampliar el espacio natural de influencia socioeconómica y cultural de las RUP y de reducir los obstáculos que limitan las posibilidades de intercambio con el entorno geográfico de dichas regiones.

La selección de estas prioridades de intervención ha sido crucial para la determinación de la estrategia, hasta tal punto que se han convertido en la base de la misma, en sus ejes vertebradores. Estas prioridades se acometerán a través de instrumentos privilegiados, tales como, la política de cohesión económica y social.

En congruencia con los tres ejes identificados, la Comisión formula una serie de recomendaciones de acción en las distintas políticas comunitarias y propone dos iniciativas nuevas:

- un programa específico de consideración de sus dificultades que permita consolidar un sistema general y horizontal de evaluación plurisectorial de los condicionantes RUP y
- un plan de acción en favor de la "gran vecindad", destinado esencialmente a facilitar la cooperación con los países vecinos en el marco de los programas de cooperación territorial europea.

Ambas iniciativas quedaban

pendientes de la presentación por parte de la Comisión de las disposiciones legislativas pertinentes que permitieran su instauración.

Esta importante Comunicación se ve complementada con una comunicación posterior<sup>24</sup> a través de la cual se presenta un informe con un balance detallado y una evaluación de las medidas adoptadas para estas regiones desde el año 2000. El documento se estructura en dos partes, una correspondiente al "balance", en la que se analizan los datos correspondientes a la evolución socioeconómica de estas regiones y se describe la acción llevada a cabo a través de los instrumentos estructurales y de las distintas políticas comunitarias de forma exhaustiva, y otra correspondiente a las "perspectivas", en la que se procede a ilustrar los tres ejes prioritarios seleccionados por la Comisión en su anterior Comunicación.

La adopción de estos dos documentos permite afirmar que la Comisión Europea culmina una primera fase en el desarrollo de la base jurídica específica para las RUP proporcionada por el artículo 299.2 del Tratado diseñando una estrategia concreta, unitaria y adaptada a las necesidades de estas regiones.

Se abría una nueva etapa, la de materialización de la estrategia<sup>25</sup> en torno a los ejes de la misma teniendo la Comisión en sus manos la implementación de la estrategia para lograr una adecuada toma en consideración de la realidad de la ultraperiferia.

La Comisión ha desarrollado la estrategia a través de diferentes

<sup>24</sup> Comisión Europea; Comunicación de la Comisión de 6 de agosto de 2004, *Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas: balance y perspectivas* {SEC (2004) 1030}, COM (2004) 543 final.

<sup>25</sup> En este sentido *vid.* Declaración final de la X Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, celebrada en Ponta Delgada, Azores, el 2 de septiembre de 2004.



medidas y propuestas desde el año 2004 aunque con resultados no todo lo satisfactorios que cabía esperar.

A este respecto se han posicionado las RUP a través de su Memorándum conjunto de 2009, documento estratégico fundamental con motivo del cual realizaron un balance de las acciones emprendidas por la UE desde 1999 hasta el momento. Como resultado del mismo, han manifiestan que, si bien se constatan importantes avances en la aplicación de medidas específicas (especialmente en el ámbito de las políticas agrícola, de fiscalidad y aduanas, de la competencia y de la cohesión), el balance se muestra en ciertos aspectos aún insuficiente ya que sus especificidades no han sido tenidas en cuenta en su totalidad en la aplicación de las políticas comunitarias por lo que persisten ámbitos en los que surgen frecuentemente incoherencias, contradicciones, e impactos asimétricos de los dispositivos establecidos<sup>26</sup>.

## **II. La renovación de la estrategia a favor de las RUP en la agenda europea**

### 2.1. La agenda europea de cara al periodo de programación 2014 – 2020

La Unión Europea está inmersa actualmente en la difícil negociación de sus próximas perspectivas financieras y en la ardua renovación de sus políticas y de la normativa sectorial de desarrollo para el próximo periodo presupuestario 2014-2020.

En un contexto de contención y restricción presupuestaria generalizado, que afecta a todos los ámbitos, es evidente la complejidad y dureza de las negociaciones en curso. La estrategia a favor de las RUP no escapa a dichas dificultades estando supeditada enormemente a los resultados de las mismas.

En el marco del proceso de aprobación del presupuesto general de la UE para el periodo post-2013, la Comisión Europea presentó el pasado 29 de junio la primera propuesta de Marco Financiero Plurianual (MFP), que establece la distribución del presupuesto comunitario entre las distintas políticas y actuaciones comunitarias para el periodo 2014-2020 con vistas a alcanzar los objetivos planteados en la Estrategia UE 2020, seguida por unas 70 propuestas sectoriales de programas y proyectos de gastos que serán financiados en el MFP.

Asimismo, en el ámbito de la política de cohesión, de especial trascendencia para las RUP, la Comisión Europea lanzó el pasado 6 de octubre de 2011, un paquete legislativo de propuestas relativas a los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales.

Todas estas propuestas legislativas están siendo debatidas en el seno del Parlamento Europeo y por el Consejo, previéndose su adopción (siempre en función del ritmo de las negociaciones) a finales de 2012, bajo Presidencia chipriota del Consejo, para que puedan entrar en vigor el 1 de enero de 2014.

En paralelo la Comisión ha iniciado su reflexión sobre el diseño de las futuras políticas europeas, sus iniciativas y sus programas, todas ellas en plena elaboración.

Como se ha dicho, el resultado de todo lo anterior incidirá directamente en la estrategia europea a favor de las RUP, de ahí la ingente labor de posicionamiento que han acometido estas regiones en los últimos años para nutrir a la Comisión Europea con toda una serie de posicionamientos rigurosos que la ayuden a la hora de

<sup>26</sup> Memorándum conjunto de las regiones ultraperiféricas “Las RUP en el horizonte 2020”, 14 de octubre de 2009, pp. 7 v ss.

tomar sus decisiones respecto al futuro de la ultraperiferia<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Contribución de las regiones ultraperiféricas a la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, relativa al *Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, de 27 de febrero de 2009; Contribución de las regiones ultraperiféricas al *Libro Verde sobre la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T)*, de 29 de abril de 2009; Contribución de las regiones ultraperiféricas a la consulta pública lanzada por la Comunicación de la Comisión *Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso*, de 29 de septiembre de 2009; Contribución de las regiones ultraperiféricas al *Libro Verde sobre la reforma de la política pesquera común*, de 30 de diciembre de 2009; Contribución de las regiones ultraperiféricas a la consulta pública lanzada por el documento de trabajo de la Comisión sobre la futura *Estrategia UE 2020*, de 15 de enero de 2010; Contribución de la Conferencia de Presidentes de las regiones ultraperiféricas a la consulta pública lanzada por la Comisión Europea relativa a una proposición de Comunicación sobre una *Política Marítima Integrada para la cuenca marítima del Océano Atlántico*, de 15 de octubre de 2010; Contribución de las regiones ultraperiféricas a la consulta sobre la *Nueva estrategia europea de energía para el periodo 2011-2020*, de 2 de julio de 2010; Contribución de las regiones ultraperiféricas *Por una exitosa inserción regional de las RUP*, de octubre de 2010; Contribución de las regiones ultraperiféricas a la consulta pública relativa al *Libro Verde sobre la Política de desarrollo de la UE para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible*, de 17 de enero de 2011; Contribución de las regiones ultraperiféricas relativa al *Quinto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, de 28 de enero de 2011; Contribución de las regiones ultraperiféricas *¿Qué instrumentos financieros se utilizarán para la acción exterior de la UE después de 2013?*, de 29 de enero de 2011; Contribución de las regiones ultraperiféricas *Hacia un acta del mercado único*, de 28 de febrero de 2011; Contribución de las regiones ultraperiféricas a la consulta pública sobre la elaboración de un programa sucesor del actual marco del actual *Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (CIP)*, de 4 de febrero de 2011 y Contribución de las regiones ultraperiféricas sobre el *Marco estratégico Común para la financiación de la investigación y la innovación en la UE*, Contribución de la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas a la Consulta pública sobre la revisión de las normas de la Unión Europea relativas a las ayudas estatales de finalidad regional, de abril de 2012; Contribución de la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas a la Consulta pública sobre ayudas de Estado *Reglamento General de Exención por Categorías*, de septiembre de 2012 y la reciente Contribución de la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas a la Consulta pública sobre el Reglamento de *minimis*, de octubre de 2012.

Lógicamente, en este contexto de renovación integral de los instrumentos de la UE y de su programación presupuestaria, la estrategia a favor de la ultraperiferia ha seguido también su senda de renovación. En este marco, la Unión se plantea también el lugar que han de ocupar sus regiones ultraperiféricas y las respuestas que ha de ofrecerles para garantizar su encaje y un tratamiento adecuado en el ordenamiento jurídico europeo.

## 2.2. La renovación de la estrategia para la ultraperiferia

Ya en el año 2007 la Comisión adoptó una nueva comunicación<sup>28</sup> en la que trazaba dos objetivos: hacer un balance de la estrategia de la UE hacia las RUP a los tres años de su aplicación<sup>29</sup> y abrir un debate sobre el futuro a largo plazo de la misma, al objeto de actualizarla y enriquecerla, en el horizonte del 2013.

En el balance la Comisión defiende claramente las medidas comunitarias adoptadas a nivel europeo en y para estas regiones, considerando que muestran “la voluntad de la Comisión de tener en cuenta las especificidades de estas regiones al aplicar las políticas de la UE” desde “un enfoque transversal y complementario”<sup>30</sup>. Considera que los tres ejes identificados en la estrategia diseñada en 2004 (mejora de la accesibilidad, refuerzo de la competitividad y mejor integración

regional) siguen siendo pertinentes puesto que responden a las prioridades de desarrollo de estas regiones. Asimismo, reconoce que “es posible perfeccionar las políticas comunitarias a favor de estas regiones, con el objetivo concreto de reforzar la coherencia de la acción comunitaria” y que algunas de las iniciativas de 2004 aún están en fase de desarrollo.

A tal efecto, y sobre la base de la experiencia adquirida, la Comisión proponía una serie de acciones complementarias para el periodo 2007 – 2013 que permitieran la profundización en los tres ejes básicos de la estrategia.

En definitiva, hace un balance positivo de la primera fase de aplicación de la estrategia, considerando cumplido su mandato en todos los ámbitos de la intervención comunitaria, combinando el apoyo financiero con la adopción de medidas específicas.

En cuanto al futuro desarrollo del estatuto de la ultraperiferia, la Comisión parte de la base de que si bien las RUP ya no se encuentran entre las regiones más pobres de la Unión ampliada, subsisten los factores permanentes que afectan a su potencial de desarrollo. Esos factores justifican que se haya de continuar con el esfuerzo de adaptación de las políticas comunitarias y de apoyo específicas, complementado con la adopción de instrumentos adecuados.

<sup>28</sup> Comisión Europea; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas*, COM (2007) 507 final, de 12 de septiembre de 2007.

<sup>29</sup> El balance se describe pormenorizadamente en un documento anexo: Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión anexo a la Comunicación de la Comisión *Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas* COM (2007) 507 final, SEC (2007) 1112, también de 12 de septiembre de 2007.

<sup>30</sup> COM (2007) 507 final, de 12 de septiembre de 2007, p. 4.

Al objeto de determinar cuál ha de ser el enfoque que se le ha de dar a la estrategia en el futuro, la Comisión lanza una consulta (que se prolonga hasta marzo de 2008) identificando un mínimo de cuatro temas de carácter transversal, de absoluta actualidad, que considera especialmente sensibles en dichos territorios: el reto del cambio climático, el reto de la evolución demográfica y los flujos migratorios, la agricultura en las regiones ultraperiféricas y el papel de las RUP en la política marítima de la UE. Finalizada la consulta la Comisión se comprometía a elaborar una propuesta sobre el futuro de la asociación con estas regiones, iniciándose una nueva fase en el desarrollo de la estrategia europea a este respecto.

El propio Consejo Europeo, en sus Conclusiones de diciembre de 2007<sup>31</sup>, acoge con satisfacción el informe y se pone "a la espera de las conclusiones de la consulta pública lanzada", invitando a la Comisión "a que presente las propuestas oportunas a más tardar en octubre de 2008".

Por su parte, las RUP responden al desafío planteado por la Comisión de adaptar la estrategia RUP a los nuevos retos identificados, decidiendo aportar su propia contribución sobre dichos desafíos participando así activamente en el debate abierto por la Comisión<sup>32</sup>. Dicha aportación conjunta confirma la existencia de correlaciones entre los ejes prioritarios de la estrategia y los cuatro ámbitos de reflexión identificados por la Comisión. Partiendo de esta constatación, las RUP se aventuran a proponer una serie de medidas concretas y a solicitar la realización de estudios que permitieran un análisis en profundidad de determinados temas, por ejemplo, en

relación a la presión demográfica en estas regiones. Asimismo, inciden en la importancia que tiene la política de cohesión como instrumento esencial que les permite mantener un nivel aceptable en su desarrollo territorial. Por último, identifican "como una necesidad imperiosa la formulación de estrategias sectoriales que otorguen el derecho a la diferencia cada vez que sea necesario"<sup>33</sup>.

En mayo de 2008, la Comisión puso fin formalmente al proceso de consulta mediante la celebración de una Conferencia Interpartenarial en la que participaron Instituciones europeas, Estados miembros, regiones y representantes socioprofesionales.

Por su parte, Francia, Presidenta de turno de la Unión en el segundo semestre de 2008, convocó, en junio de dicho año, una reunión entre los Secretarios de Estado de España, Francia y Portugal en la que se acordó elaborar una contribución común propia, que fue trasladada finalmente a la Comisión Europea a finales de julio. En la misma, los tres Estados manifestaron su voluntad de "revalorizar y profundizar en la dimensión ultraperiférica de la Unión Europea, reconocida y establecida en el artículo 299.2 del Tratado"<sup>34</sup>. Los Estados introdujeron un nuevo enfoque respecto a la ultraperiferia ya que, de cara al futuro, se centraban en la idea de aprovechamiento de sus características únicas en el seno de la Unión para identificar el valor añadido que aportan a la UE. Dicho valor añadido deriva, esencialmente, de sus ventajas naturales y de su ubicación geoestratégica. En base a lo anterior, plantean expresamente que "si se saca partido de sus ventajas y del papel que

<sup>31</sup> Consejo Europeo; Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 14 de diciembre de 2007, apartado "Cuestiones económicas, sociales y medioambientales", punto 58.

<sup>32</sup> Declaración final de la XIII Conferencia de Presidentes de Regiones Ultraperiféricas, celebrada en Madeira, del 2 al 6 de octubre de 2007.

<sup>33</sup> Contribución de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea en el marco de la consulta de la Comisión Europea sobre la Comunicación de 12 de septiembre de 2007 "Estrategia para las RUP: balance y perspectivas", de 8 de abril de 2008, p. 11.

<sup>34</sup> Contribución conjunta de España, Francia y Portugal a la futura comunicación de etapa de la Comisión Europea, relativa al futuro de la estrategia europea respecto de las RUP de julio de 2008, p. 3.

pueden representar, las RUP tienen la capacidad de demostrar que constituyen una oportunidad para el futuro de Europa". En definitiva, plantean un enfoque en positivo a la hora de aproximarse a la realidad ultraperiférica apostando por un cambio de enfoque de "regiones problema" a "regiones oportunidad" que contribuyen positivamente al conjunto de Europa<sup>35</sup>.

A la luz de las aportaciones recibidas con motivo de la consulta, la Comisión Europea adoptó en octubre de 2008 una nueva comunicación en la que consolidó el cambio de enfoque apuntado anteriormente, proponiendo un cambio de paradigma que define, precisamente, como "consideración de las regiones ultraperiféricas como «regiones oportunidad» con gran potencial de desarrollo", sin perder de vista sus características específicas<sup>36</sup>.

Este nuevo paradigma se centraba en el aprovechamiento de los puntos fuertes de las RUP como factor impulsor de su desarrollo económico. Lo anterior conlleva, lógicamente, una renovación de la estrategia tendente a basarla en sus sectores de gran valor añadido y en su importante papel como avanzadilla de la UE en el mundo, identificando cinco ámbitos concretos de valorización de las RUP.

A fin de plasmar este nuevo paradigma, la Comisión propone "garantizar una mejor utilización de los instrumentos comunitarios existentes y una serie de acciones que podrán

aplicarse en el marco presupuestario actual". Las acciones giran en torno a los cuatro ámbitos prioritarios identificados en la comunicación de 2007, al que suma uno nuevo denominado "reforzar la asociación".

Este último planteaba un reforzamiento de la participación de las RUP en actuaciones conjuntas con la Comisión Europea (por ejemplo, mediante la celebración bianual de un foro de las RUP europeas o la organización de sesiones informativas conjuntas sobre instrumentos y políticas comunitarias), profundizaba en el papel específico del Grupo Interservicios RUP aludiendo a la constitución de "grupos operativos sobre problemáticas específicas" y alentaba a las RUP a participar activamente en los procesos y acciones de consulta de cara al próximo periodo de programación.

A través de Comunicación la Comisión marcaba la senda para la renovación de la estrategia europea a favor de las RUP a la luz del cambio de paradigma expuesto.

Las RUP acogieron favorablemente este cambio de enfoque puesto que era coincidente con uno de los principios identificados por ellas mismas en su Memorándum conjunto de 1999 como informadores del desarrollo de la base jurídica. No obstante, llamó la atención sobre el hecho de que las potencialidades identificadas por la Comisión Europea y sus Estados miembros coexisten con las limitaciones que las caracterizan reconocidas en el actual artículo 349

<sup>35</sup> A este respecto conviene aclarar que ya las RUP en su primer Memorándum conjunto de 1999 habían identificado el aprovechamiento de las ventajas únicas de las RUP como uno de los cuatro principios clave que debía inspirar la actuación comunitaria hacia la ultraperiferia: "igualdad de oportunidades, valoración de las ventajas, partenariado y coherencia". Memorándum conjunto de las regiones ultraperiféricas "Nuestras diferencias se asemejan...nos unen", anexo a la Declaración de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas de 5 de marzo de 1999.

<sup>36</sup> Comunicación de la Comisión COM (2008) 642 final *Las Regiones Ultraperiféricas una ventaja para Europa* de 17 de octubre de 2008, p. 2.

TFUE. Además, avanzaba que los efectos de la crisis económica y financiera (que manifestaba sus primeras consecuencias) serían mayores en estas regiones, dada su especial vulnerabilidad<sup>37</sup>.

Es en este contexto en el que las RUP decidieron acometer la elaboración del mencionado Memorándum conjunto de 2009 en el que formulan propuestas para el diseño de una estrategia global y coherente renovada para el desarrollo económico y social sostenible de estas regiones en el horizonte 2020.

Con carácter preliminar plantean que toda estrategia de desarrollo RUP elaborada por las instituciones europeas debe basarse en los principios de igualdad y proporcionalidad, teniendo como objetivo último que los ciudadanos de estas regiones disfruten de las mismas oportunidades que los demás ciudadanos europeos. En congruencia con ello exponen que el principio de realidad específica de estos territorios debe prevalecer sobre la norma europea, planteando que la respuesta a los nuevos desafíos no puede limitarse a desarrollar el objetivo de cohesión territorial, sino que es necesario que las políticas europeas integren una lógica de coherencia territorial.

Sobre esta base argumental se formulan propuestas respecto de todas aquellas políticas europeas de especial importancia para las RUP (política de transportes, política energética, la política agrícola y pesquera, la política medioambiental y las políticas de educación, formación y empleo, entre otras). No obstante lo anterior, aseveran que sólo a través de la adaptación de las políticas concebidas para el conjunto de la UE no se puede alcanzar un conjunto de medidas coherentes y eficaz aplicable en las

RUP, considerando necesario adoptar un marco específico europeo, horizontal y único, que integre todas las medidas específicas RUP.

España, Francia y Portugal respaldan los posicionamientos de sus RUP mediante la adopción de un Memorándum conjunto Estados – RUP<sup>38</sup> en el que todas las partes involucradas (los actores) comparten la necesidad de una estrategia europea global renovada, que responda a los nuevos retos y desafíos, garantice la coherencia de las diferentes políticas e inscriba a las RUP en el horizonte 2020, a partir de un enfoque territorial.

La principal conclusión del documento es que la estrategia europea renovada hacia la ultraperiferia ha de basarse, necesariamente, en un triple equilibrio:

- Equilibrio entre potencialidades y limitaciones: lo que implica el mantenimiento de los mecanismos de compensación de los efectos de las limitaciones permanentes, además de identificar y reforzar las potencialidades y ventajas comparativas.
- Equilibrio entre los aspectos interno y externo de las políticas europeas: combinando la pertenencia al gran mercado interior con la integración en un entorno geográfico propio y evitando incoherencias
- Equilibrio entre la adaptación de las políticas comunitarias generales y el establecimiento de instrumentos sectoriales específicos: privilegiando el establecimiento de marcos específicos (jurídicos, políticos o

<sup>37</sup> Declaración final de la XIV Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, de 27 de octubre de 2008, celebrada en Cayena, Guayana los días 27 a 30 de octubre de 2008.

<sup>38</sup> Memorándum de España, Francia, Portugal y las Regiones Ultraperiféricas *Una visión renovada de la estrategia europea hacia la ultraperiferia*, de 7 de mayo de 2010.



financieros) cuando las circunstancias lo justifiquen.

En definitiva, defiende la necesidad de que las RUP sigan contando con un tratamiento específico, señala las orientaciones que han de guiar las futuras propuestas y ofrece pistas sobre los instrumentos necesarios y la manera en que han de aplicarse, tomando como referencia para todo ello el Memorándum conjunto RUP adoptado en 2009.

El Consejo dio impulsa al posicionamiento de los Estados miembros y de sus RUP con motivo de las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de la Unión (CAG), de junio de 2010, tomando nota del Memorándum Conjunto de 7 de mayo de 2010. El Consejo insiste en que la estrategia "Europa 2020" debe aplicarse plenamente en las regiones ultraperiféricas, pero matiza que se debe hacer "teniendo en cuenta las características especiales y las limitaciones de dichas regiones". Asimismo, reconoce la necesidad de que exista un equilibrio entre la adopción de medidas encaminadas a compensar las limitaciones específicas y permanentes de las estas regiones y las que persiguen promover sus ventajas y oportunidades. Por todo ello, subraya la necesidad de renovar la estrategia para las RUP en el marco de la revisión de las políticas comunitarias, invitando a la Comisión a:

- tomar debidamente en cuenta, en este contexto, las necesidades y oportunidades presentadas por las regiones ultraperiféricas en su revisión de las políticas de la Unión Europea;

- adoptar, en el momento oportuno, una comunicación en la que se presente una estrategia renovada para las regiones ultraperiféricas;
- seguir trabajando sobre medidas específicas para las regiones ultraperiféricas, en su caso, a reforzar la asociación y a evaluar sistemáticamente los efectos de las políticas de la Unión Europea sobre las regiones ultraperiféricas, en particular al llevar a cabo estudios de evaluación de impacto."<sup>39</sup>

Estas conclusiones tuvieron una enorme importancia para las RUP puesto que manifiestan una constatación expresa del apoyo específico del Consejo a la ultraperiferia.

Asimismo, el Consejo insta a la Comisión a dar el próximo paso en el desarrollo de la estrategia mediante la adopción de una nueva comunicación sobre el futuro de la estrategia comunitaria hacia las RUP.

A la vista de estas conclusiones del Consejo, la Conferencia de Presidentes de las RUP solicitó expresamente a la Comisión Europea, en octubre de 2010, "que adopte una nueva comunicación en tiempo útil, conforme a las conclusiones del Consejo, adoptando las iniciativas *ad hoc* con el fin de respetar los plazos que permitan una consideración real y específica de la ultraperiferia por sus distintos servicios, en el marco de la revisión de las principales políticas europeas y de las primeras propuestas presupuestarias para el período *post-*

<sup>39</sup> Conclusiones de la Sesión nº 3022 del Consejo Asuntos Generales, de 14 de junio de 2010, pp. 13 y 14.

2013”<sup>40</sup>. En definitiva, exhortaba a la Comisión a que adoptara su nueva comunicación antes de la presentación de las futuras propuestas legislativas que sentaran la base de negociación para el próximo periodo de programación.

Finalmente, la Comisión adoptó su nueva comunicación sobre las RUP el pasado mes de junio de 2012, planteando en la misma la renovación de la estrategia.

### **III. La comunicación de la Comisión Europea “Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”**

#### **3.1. Contenido y estructura**

La Comisión Europea desarrolla en esta nueva comunicación sus principales orientaciones para una estrategia renovada a favor de la ultraperiferia, en el marco de las nuevas políticas europeas para el periodo post-2013 y de la estrategia “Europa 2020”<sup>41</sup>, de acuerdo con el mencionado mandato del Consejo de Asuntos Generales de la Unión de 14 de junio de 2010.

Con carácter general, la estrategia renovada se orienta en base a dos objetivos principales: por un lado, insertar a las RUP en la consecución de los objetivos de la estrategia “Europa 2020”, teniendo en cuenta sus especificidades y, por el otro, alcanzar una completa integración de estas regiones en el mercado único y en sus zonas geográficas respectivas.

Esta estrategia renovada continúa en la línea abierta por la Comunicación de 2008 con su nuevo enfoque centrado en las ventajas únicas que las RUP ofrecen y cuyo aprovechamiento puede redundar, tanto en beneficio suyo, como de toda la UE. De esta forma, la comunicación está orientada a ayudar a las RUP a desplegar todo su potencial, en particular, a través de la diversificación y la modernización de sus economías con el fin de lograr que sean “más autosuficientes, más sólidas económicamente y más capaces de crear empleo sostenible”<sup>42</sup>.

Las propuestas contenidas en la comunicación van asimismo, dirigidas a mitigar las limitaciones permanentes propias de la ultraperiferia, a través de medidas a desarrollar en las diferentes políticas europeas, así como a garantizar la plena integración de estas regiones en el mercado único y en sus respectivas zonas geográficas.

La propuesta de la Comisión para el crecimiento de las RUP se apoya en tres principios fundamentales:

- ayudar a las regiones ultraperiféricas a aprovechar todas las oportunidades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador a partir de sus ventajas y su potencial endógeno;
- velar por que los marcos políticos europeos contribuyan a reducir los obstáculos específicos que impiden la plena integración de las regiones ultraperiféricas en el mercado único; y

<sup>40</sup> Declaración final de la XVI Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea, de 27 de octubre de 2010, p. 3.

<sup>41</sup> La estrategia “Europa 2020” tiene como principales prioridades el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación, la promoción de una economía más eficaz en la utilización de los recursos, más verde y competitiva y el fomento de una economía de alto nivel de empleo y que facilite la cohesión social y territorial.

<sup>42</sup> Comunicación de la Comisión Europea “Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM 2012, 287 final de 20 de junio de 2012, p. 4.

- reconocer en mayor medida que las regiones ultraperiféricas constituyen una baza para todos y que es necesario tener en cuenta sus especificidades y limitaciones.

La Comisión, en la parte introductoria de la comunicación, menciona los principales jalones que han servido para nutrir la reflexión en torno a esta estrategia renovada, entre los que incluye los Memoranda presentados por las RUP y sus Estados miembros en 2009 y 2010, las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de junio de 2010, el informe "Las regiones ultraperiféricas europeas en el mercado único. La proyección de la UE en el mundo"<sup>43</sup> (conocido como Informe Solbes) presentado en 2011, y las conclusiones de diversos estudios encargados por la Comisión, concretamente, el estudio "Factores de crecimiento en las regiones ultraperiféricas"<sup>44</sup> y el estudio "Tendencias demográficas y de migración en las RUP: impacto en su cohesión territorial, económica y social"<sup>45</sup>.

La Comunicación estructura la estrategia renovada de una manera novedosa, a través de la división en dos apartados generales que tienen en cuenta la dimensión interna y externa de las políticas europeas aplicadas en las RUP.

Esta estructura, inspirada quizá en el "informe Solbes", se hace eco de la

importancia que la dimensión externa de las políticas europeas tiene para estas regiones dada su situación geográfica. Asimismo, es conforme con las reivindicaciones expresadas por las RUP y por sus Estados miembros en el Memorandum de 2010, en el que abogan por la necesidad de un equilibrio entre los aspectos interno y externo de las políticas europeas hacia las RUP, en una lógica de coherencia territorial.

De acuerdo con dicha estructura, la Comisión plasma a lo largo del texto sus propuestas de futuro para las RUP en las diferentes políticas europeas, tratando de dar un enfoque horizontal e integrado a toda su estrategia, tal y como ha hecho en sus Comunicaciones anteriores.

### 3.2. Ejes de actuación

La Comunicación reconoce como válido todo el marco vigente de políticas para las RUP desarrollado hasta el momento, así como sus principales ejes de actuación, aprobados en la Comunicación de 2004: reducción del déficit de accesibilidad, mejora de la competitividad y promoción de la integración regional con las regiones vecinas.

A este respecto, una de las principales novedades que introduce la Comunicación de 2012 es el aumento de los ejes tradicionales de la estrategia, incorporando dos nuevos: el refuerzo de la dimensión social del desarrollo de las RUP y la integración de la lucha contra el cambio climático

<sup>43</sup> El Comisario responsable de Mercado Interior, Michel Barnier, encargó al ex Ministro de Agricultura y de Economía y Hacienda de España y ex Comisario Europeo Pedro Solbes Mira un estudio sobre la situación de las regiones ultraperiféricas en el mercado único, en el que se pone de relieve la necesidad de mejorar la integración de las RUP en un mercado único reactivado y en su vecindad más inmediata, partiendo, en particular, de la dimensión exterior del mercado único.

<sup>44</sup> Estudio realizado por Ismeri Europa, encargado por la Comisión en 2009 y publicado en marzo de 2011.

<sup>45</sup> Estudio encargado por la Comisión y elaborado por el INED, que se publicó en mayo de 2012.

en todas las políticas pertinentes.

Para lograr el refuerzo de la dimensión social del desarrollo de las RUP, la Comisión considera que son necesarias medidas dirigidas a la creación de empleo, a la mejora de la educación y de la formación, a la lucha contra la pobreza o a la mejora de la integración social. Sin embargo, no especifica cuáles serán las medidas concretas que desarrollará la Comisión para poner en práctica su implementación en las RUP, por lo que dicha afirmación parece quedar en una mera declaración de intenciones.

Respecto al nuevo eje relacionado con las medidas relativas al cambio climático, la Comisión considera necesario que éste sea integrado en todas las políticas pertinentes y que se adopten medidas adecuadas dirigidas a su adaptación y moderación. En este caso, tampoco se especifica cuáles serán las actuaciones concretas que se llevarán a cabo en el marco de una estrategia específica para las RUP. A esta incógnita se suma el hecho de que la lucha contra el cambio climático es ya una política transversal de la UE para todas sus regiones.

Otro elemento destacable de la Comunicación en relación a los "ejes tradicionales" de actuación se plantea, concretamente, respecto al eje de reducción del déficit de accesibilidad. Se trata de su formulación restrictiva respecto a la de la comunicación de 2004 que era más general, ya que la mejora de la accesibilidad se vincula expresamente al mercado único, lo que podría interpretarse como un giro en el planteamiento de la Comisión Europea al respecto.

### 3.3. Propuestas para el futuro

El siguiente apartado contiene las propuestas de futuro de la Comisión dirigidas a materializar las orientaciones de la estrategia renovada de la UE para las RUP, que deben tener

un efecto positivo en los ejes descritos y que han de ponerse en práctica a través de una asociación.

En primer lugar, de manera general, se realiza una mención específica a la necesidad de reforzar la visibilidad de las regiones ultraperiféricas en la política de comunicación de la Comisión y se recoge explícitamente una reiterada petición de las RUP: que se tome debidamente en cuenta la dimensión ultraperiférica en los análisis de impacto y otros documentos destinados a la elaboración de las nuevas iniciativas.

La Comunicación enumera, a continuación, las medidas a desarrollar en el marco de las diferentes políticas europeas y plantea unas conclusiones finales. Todas ellas pasan a analizarse a continuación de manera sintética, centrándonos en los elementos más destacables o novedosos de estas propuestas.

#### 3.3.a) Dimensión interior

En el ámbito de la **política de cohesión**, se recogen determinadas medidas solicitadas por las RUP, ya mencionadas en las propuestas de la Comisión relativas a los Reglamentos de Fondos Estructurales de octubre de 2011, por ejemplo, el mantenimiento de la asignación adicional específica para las RUP en el marco del FEDER (aunque su montante disminuye de 35 euros/habitante a 20 euros/habitante) y el mantenimiento de las tasas de cofinanciación más elevadas (del 85%), independientemente del PIB de las regiones ultraperiféricas.

La Comisión también retiene otra solicitud expresa de las regiones ultraperiféricas pronunciándose expresamente a favor de que los representantes de las RUP estén plenamente involucrados en la preparación y seguimiento de los

acuerdos de asociación<sup>46</sup> a suscribir entre los correspondientes Estados miembros y la Comisión Europea para el próximo periodo de financiación 2014-2020. Además, la Comisión prevé evaluar si las necesidades y ventajas individuales de cada RUP son debidamente tenidas en cuenta en los acuerdos de asociación, reforzando así la idea de asociación de las autoridades regionales a la próxima negociación.

Dentro de la **cooperación territorial** cabe destacar la mención expresa a que las RUP reciban un importe no inferior al 150% de la ayuda del FEDER recibido en el periodo actual, además de una asignación adicional de 50 millones EUR. No se especifica, sin embargo, si ese incremento de fondos se hará con cargo al presupuesto global europeo o a costa del presupuesto asignado a España. Por otro lado, la Comisión se muestra proclive a facilitar la cooperación transfronteriza entre las RUP y terceros países a lo largo de las fronteras marítimas en distancias superiores a los 150 Km., de acuerdo con una reiterada reivindicación de las RUP. Otra novedad dirigida a facilitar los proyectos entre las RUP y los países vecinos es el aumento de la extraterritorialidad del gasto de las operaciones, que pasa del 10% al 30%.

Dentro de los sectores tradicionales de las RUP, la Comisión propone determinadas medidas en los ámbitos de la agricultura y desarrollo rural, la pesca, el turismo y la política cultural.

En el ámbito de la **agricultura** se propone el mantenimiento del programa POSEI, con algunos cambios y con la posibilidad de revisarlo de nuevo en 2013, así como el mantenimiento del tratamiento específico en el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

En el sector de la **pesca** cabe destacar la propuesta de creación de un Comité Consultivo específico para las regiones ultraperiféricas que les permita participar en los procesos de consulta y en el diseño de medidas de conservación, respondiendo a un enfoque regionalizado por cuenca marítima. Se recoge también un aumento de la intensidad de la ayuda destinada a inversiones con cargo al Fondo Marítimo y Pesquero (FEMP) y la posibilidad de crear una zona de acceso exclusivo para las RUP francesas.

En el ámbito del **turismo** se reconoce su carácter de actividad consolidada en las RUP, capaz de ofrecer aún muchas posibilidades de crecimiento a través de medidas dirigidas a promover su especialización, sostenibilidad y eficacia. En este sentido, se señala que la política de cohesión será una fuente de financiación para la inversión en el sector turístico y que la UE promoverá, además, medidas que contribuyan a la protección del patrimonio cultural y natural de las RUP y a su acceso con fines turísticos.

Dentro de la **política cultural** la Comisión tratará de garantizar el acceso de las RUP a los futuros programas e iniciativas, con el fin de impulsar el desarrollo de industrias culturales y creativas.

En relación a los sectores emergentes, concretamente en el ámbito de la **energía sostenible**, la Comisión estudiará la mejor manera de financiar la energía renovable y la eficiencia energética en el marco de la política de cohesión para satisfacer las necesidades específicas de las RUP. Sin embargo, finalmente no se contempla la propuesta de crear un marco sectorial específico, similar al POSEI, en el ámbito energético que figuraba

<sup>46</sup> Estos acuerdos de asociación serán de especial importancia, ya que sustituirán en el ámbito de la política regional post 2013 a los anteriores Marcos Estratégicos Nacionales.

en fases previas a la adopción de la comunicación y que tanto interés habían despertado en las regiones.

En el ámbito de la **política marítima** se prevé desplegar el programa de la Red Europea de Observación e Información del Mar (EDMONet) para las RUP, después de 2012.

En el apartado dedicado al fomento del espíritu empresarial, en el ámbito de las **PYME**, la Comisión se compromete a trabajar con los Estados miembros y con las RUP para ayudar a crear fondos de inversión locales en cada región ultraperiférica y a desarrollar mercados regionales de capital/inversión.

Dentro del apartado sobre la integración en el mercado único, en el ámbito de las **redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía**, la Comisión se limita a señalar que las RUP se incluirán en proyectos de interés común cuando proceda, tal y como establecen las directrices sectoriales adoptadas. También decayó en este caso, la propuesta de creación de un instrumento específico, similar al POSEI, en el ámbito del transporte para las RUP.

En el ámbito del **mercado único digital** se recoge que la dimensión ultraperiférica será tenida en cuenta de manera explícita en las futuras propuestas de reglamentación al respecto.

En el ámbito de las **ayudas de Estado**, de acuerdo con el tratamiento específico previsto en el artículo 107 del TFUE, se propone mantener el trato preferencial a las RUP en las Directrices sobre ayudas regionales, así como el mantenimiento de normas específicas en los sectores de la agricultura, la pesca y la acuicultura. No se recoge, sin embargo, la petición manifestada por las RUP de flexibilización de la normativa y de una excepción

generalizada de estas ayudas, siempre que no afecten a servicios financieros o intra-grupo, si se tiene en cuenta que las ayudas otorgadas a las empresas de estas regiones tienen un impacto nulo sobre la competencia intracomunitaria.

En el ámbito de las **normas sobre contratación pública**, la Comisión es contundente al afirmar que las autoridades contratantes de las RUP pueden exigir contratación de mano de obra local por parte de las empresas que resulten adjudicatarias, siempre y cuando no haya discriminación directa o indirecta en cuanto a la libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios.

En el ámbito de **fiscalidad y aduanas**, la Comisión se limita a establecer que examinará las solicitudes y justificaciones de los Estados miembros en relación a la prolongación o modificación de los regímenes, sin adoptar mayores compromisos, a pesar de la importancia que este ámbito tiene para las RUP y que concentra medidas vigentes específicas, tales como, la prórroga del AIEM, el arbitrio insular en los departamentos Franceses de Ultramar o la suspensión temporal de los derechos autónomos del arancel aduanero común.

En el ámbito de la **mejora de la información**, y con el fin de promover una mejor integración en el mercado único, la Comisión adopta una medida novedosa consistente en la implantación de puntos de contacto "mercado único" en cada RUP, previendo además acciones de formación específicas para empresas y administraciones.

Dentro de este apartado, se enumeran muchas otras políticas europeas que incluyen la educación, la política de consumidores, la salud, la protección civil o la acción por el clima, en las que la Comisión Europea se limita a exponer que tendrá en cuenta



a las RUP cuando proceda o hace referencia al derecho común, sin proponer medidas específicas concretas.

### 3.3.b) Dimensión exterior

Como se ha señalado, la Comisión reconoce la importancia que tiene la dimensión exterior de las políticas europeas a la hora de renovar su estrategia a favor de la ultraperiferia, teniendo en cuenta la situación geográfica de las RUP y el potencial de desarrollo que para éstas ofrece, no sólo su plena integración en el mercado único, sino también la inserción en su propia vecindad regional.

Con carácter general, para alcanzar este objetivo la Comisión considera necesario reforzar la dimensión exterior del mercado único en relación con las RUP.

Subraya también la necesidad de mejorar la coordinación y las sinergias entre los programas de cooperación financiados por el FEDER y otros instrumentos como el Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo o el Instrumento de Asociación. Sin embargo, a pesar de este diagnóstico y de las reiteradas demandas de las RUP en este sentido, desde el lanzamiento del Plan de Acción de Gran Vecindad en la Comunicación de 2004, no se proponen soluciones concretas, originales y específicas capaces de facilitar esta cooperación o la articulación de estos instrumentos.

En el ámbito de la **cooperación entre las RUP y sus vecinos** la Comisión menciona la necesidad de dar un impulso a las oportunidades

económicas, por ejemplo, a través de las disposiciones que contienen los Acuerdos de Asociación Económica que la UE suscribe con los bloques regionales próximos a las RUP o a través del aprovechamiento de la situación geoestratégica de las RUP como plataformas comerciales y de cooperación o como centros logísticos.

En relación con los **acuerdos de comercio y pesca**, la Comisión asegura que se tendrá debidamente en cuenta la dimensión ultraperiférica a través de análisis de impacto, por ejemplo cuando estos acuerdos incluyan productos producidos en las RUP y la posibilidad de incluir cláusulas de salvaguardia específicas para estas regiones, cuando sea necesario.

En el ámbito de la **mejora de las conexiones entre las RUP y sus vecinos**, no se recoge de manera explícita una reiterada demanda de estas regiones dirigida a mejorar la conectividad con su entorno geográfico, concretamente, la introducción de disposiciones específicas a favor de las RUP en las directrices de ayudas al transporte aéreo y marítimo que permitan, por ejemplo, incentivos públicos destinados a nuevas conexiones entre las RUP y sus vecinos. La Comisión se limita a señalar que tendrá en cuenta a estas regiones en la revisión de las mencionadas Directrices<sup>47</sup> y que se planteará la celebración de acuerdos con países vecinos de las RUP para liberalizar el transporte.

En relación a las **PYME que operan a nivel internacional**, la Comisión tendrá en cuenta a las RUP cuando lleve a cabo acciones que figuran en su Comunicación "Pequeñas empresas en un mundo grande". Tampoco recoge de manera expresa la

<sup>47</sup> Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DO C 312 de 9.12.2005) y Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo (DO C 13 de 17.1.2004).

posibilidad de que las normas europeas de competencia autoricen mecanismos de ayudas a la inversión en el exterior para las PYME de las RUP, algo que constituye una reiterada reivindicación de estas regiones con el fin de fomentar la necesaria internacionalización de sus empresas.

Otras medidas que se señalan en este apartado son: la financiación por parte de la UE de proyectos que engloben a las RUP y a los países vecinos en el ámbito de **la energía**, la necesidad de alentar el establecimiento de **sistemas alternativos de resolución de litigios** entre empresas en las RUP y los terceros países vecinos y de facilitar **la movilidad** de grupos clave de nacionales de terceros países (estudiantes, investigadores y empresarios).

### 3.3.c) Conclusiones

La Comisión invita a las RUP a elaborar, junto con su Estado miembro, un **plan de acción** con objetivos y etapas que establezca de qué manera pondrán en práctica la agenda de la estrategia "Europa 2020", teniendo en cuenta su situación individual y los instrumentos establecidos en la propia Comunicación.

Por último, la Comisión se compromete a estudiar la aplicación de cada una de las medidas propuestas, como muy tarde, a finales de 2017.

## IV. Conclusiones

Las RUP han sido objeto, desde principios del año 2000, de una estrategia específica de intervención por parte de las instituciones europeas que se ha sustanciado a través de modulaciones y adaptaciones de las normas y políticas europeas en estos territorios.

Tanto las RUP, como sus respectivos Estados miembros, tenían depositadas importantes expectativas en esta Comunicación que no se han visto cumplidas.

Las intervenciones de los Presidentes de las RUP con motivo de la celebración del segundo Foro de la ultraperiferia, celebrado los días 2 y 3 de julio de 2012, han sido absolutamente esclarecedoras a este respecto, considerando que la nueva estrategia contenida en la misma es vaga, eminentemente descriptiva e incluso "decepcionante y preocupante"<sup>48</sup>.

La estrategia expuesta en la presente Comunicación nace claramente condicionada, en casi todos los ámbitos, por las propuestas legislativas formuladas por la Comisión con anterioridad. Esta es una de las causas por las que, con carácter general, no avanza respecto a las propuestas legislativas actualmente sobre la mesa y, cuando avanza, no concreta de manera suficiente. Por ello, las primeras reacciones de las RUP y de sus Estados miembros respectivos, se orientan a constatar una cierta debilidad del compromiso de la Comisión Europea en el diseño de la estrategia RUP, así como una clara falta de ambición a la hora de establecer objetivos concretos, todo lo cual apunta una clara tendencia "a la baja" de la importancia que la Comisión otorga a la ultraperiferia.

No obstante lo anterior, desde un punto de vista general y teniendo en cuenta el difícil contexto político, económico y financiero actual, marcado por la crisis y la escasez de recursos públicos, el hecho de que se haya aprobado una comunicación específica

<sup>48</sup> Intervención del Presidente del Gobierno de Canarias con motivo del Se trata del 2º Foro de las regiones ultraperiféricas: juntas hacia la Europa 2020, celebrado los días 2 y 3 de julio de 2012. Intervenciones y documentación de apoyo: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/rup2012/index\\_es.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/rup2012/index_es.cfm)

sobre la estrategia europea renovada en favor de la ultraperiferia es ya en sí un logro, resultado de la ingente labor de concienciación llevada a cabo por las RUP, con el apoyo de sus Estados miembros.

En este contexto, es positivo que la Comisión reconozca de manera clara la necesidad de continuar reconociendo las singularidades de la ultraperiferia que justifican la existencia de esta estrategia y de garantizar marcos políticos europeos que contribuyan a la reducción de los obstáculos específicos para la integración completa de estas regiones en el mercado único. Sin embargo, dichas afirmaciones van acompañadas, en la mayoría de los casos, de meras declaraciones de intenciones sin concretarse a través de propuestas específicas tangibles.

Entre los elementos positivos a destacar, respecto a las propuestas de futuro que plantea la Comisión, se encuentra el mantenimiento del acervo RUP (por ejemplo en el caso del POSEI, las ayudas de Estado o la política de cohesión), así como la incorporación de algunas de las demandas reiteradas de las RUP (por ejemplo, en el ámbito de la cooperación territorial).

Como elemento novedoso cabe valorar positivamente la introducción de un nuevo eje social en la estrategia europea a favor de las RUP, ya que estas regiones han advertido reiteradamente que, pese a la mejora relativa de su PIB, padecen un grave problema estructural de desempleo que

lastra la mejora de sus niveles de desarrollo y competitividad. Sin embargo, tampoco este nuevo eje es dotado de contenido específico a través de propuestas y acciones concretas, limitándose a la remisión a los programas generales de financiación de la UE, sin prever modulaciones para las RUP.

En cuanto al eje medioambiental, tal y como ha considerado el Comité de Seguimiento de la Conferencia de Presidentes de las RUP, su inclusión no es acertada ya que se trata, más bien, de una política transversal de la UE para todas sus regiones que informa toda su actividad, no respondiendo a una necesidad previamente identificada para la ultraperiferia<sup>49</sup>. Además, la inclusión de la misma sin las adecuadas adaptaciones a las singularidades de la ultraperiferia, puede ser incluso contraria al diseño de una estrategia específica<sup>50</sup>.

En relación a los ejes “tradicionales” de la estrategia, es preocupante la falta de impulso que se otorga al eje de mejora de la accesibilidad, en especial en el ámbito del transporte, a pesar de la importancia que esta prioridad tiene para el futuro desarrollo regional de las RUP. Varios elementos llevan a concluir que no se le ha prestado la atención requerida, concretamente: su reformulación restrictiva, la pérdida de la propuesta inicial de creación de un marco sectorial específico tipo POSEI

<sup>49</sup> Acta de la reunión del Comité de Seguimiento de la Conferencia de Presidentes de las RUP de los días 4 y 5 de julio de 2012.

<sup>50</sup> No es la primera vez en que la aplicación mecánica obligaciones para las RUP en el ámbito medioambiental, sin la debida toma en consideración de sus singularidades, puede tener como resultado incoherencias en la propia estrategia europea para estas regiones e incluso impactos asimétricos y desproporcionados; en este sentido se puede traer a colación el caso de la aplicación a estas regiones de la reglamentación medioambiental relativa al sistema comunitario de intercambio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el ámbito del transporte aéreo, cuya aplicación resulta desproporcionada en el caso de las RUP en relación con los objetivos perseguidos.

en el ámbito del transporte y la falta de concreción a la hora de favorecer las conexiones entre las RUP y los terceros países vecinos.

En general, llama la atención la ausencia de propuestas relativas a marcos sectoriales específicos (programas *ad hoc*), incluso parece intuirse una huida de los mismos en favor de las adaptaciones puntuales del derecho común europeo.

Es este espíritu el que asume la Comisión a la hora de afrontar el encaje de las RUP en las iniciativas en torno a la Estrategia Europa 2020, supeditando las medidas en favor de las RUP a la consecución de los objetivos de esta estrategia y no a la inversa, es decir, adaptando la misma a la realidad de estas regiones.

Esto se refleja desde el propio punto de partida que adopta la Comisión al decir que "si bien algunos instrumentos específicos de apoyo a las regiones ultraperiféricas han resultado ser útiles, a veces se obtienen mejores resultados mediante la adaptación de normas de la UE o teniendo en cuenta sus necesidades específicas en el momento de la aplicación. La presente estrategia trata de demostrar que las regiones ultraperiféricas pueden hacerse un hueco en las numerosas iniciativas de apoyo a la puesta en práctica de la estrategia Europa 2020, prestando a su situación una atención mucho más exhaustiva que la prestada hasta ahora en las distintas políticas europeas."<sup>51</sup>

Sin embargo, estamos convencidos de que las meras adaptaciones para las RUP del derecho común europeo, desde una óptica "continental", no siempre son suficientes. En este sentido, las RUP y sus Estados miembros han puesto de manifiesto en los Memoranda de 2009 y 2010, la existencia en el pasado de numerosas incoherencias en la

aplicación de las políticas europeas hacia la ultraperiferia y la imposibilidad, en ocasiones, de que la simple adaptación de las políticas generales se traduzca en un conjunto de medidas coherente y eficaz aplicable a las RUP.

En este sentido, podemos concluir que la respuesta ofrecida por la Comisión Europea a las necesidades de las RUP es el derecho común, a lo sumo, con adaptaciones de los instrumentos comunes ya existentes.

Esta preferencia de la Comisión de acudir al derecho común para intervenir en la ultraperiferia no es baladí ya que va en detrimento de la solicitud reiterada de estas regiones sobre la necesaria adopción de marcos sectoriales específicos que prevean las condiciones de aplicación de las políticas europeas en las RUP, siempre que sea necesario.

Como ejemplo de lo anterior podemos citar la no inclusión en la Comunicación de un POSEI Transporte y un POSEI Energía, a pesar de tratarse de dos ámbitos absolutamente prioritarios para unas regiones alejadas del continente y en los que se ha demostrado la imposibilidad de introducir adaptaciones en las políticas generales. En ambos sectores serían necesarios instrumentos específicos para desarrollar unas infraestructuras y unos servicios equiparables en costes y calidad a los que existen en el continente europeo, pero adaptados a la localización geográfica de estas regiones.

Se trata de una "ausencia destacada" que el Parlamento Europeo sí había incluido en sus propuestas y que no ha sido atendida sobre la que las regiones ultraperiféricas probablemente continuarán luchando en el futuro.

<sup>51</sup> Comunicación de la Comisión COM (2012) 287 final, de 20 de junio, pp. 4 y 5.

En definitiva, la estrategia renovada propuesta por la Comisión Europea en su nueva comunicación de 2012 no parece estar a la altura de los esfuerzos realizados por las RUP para afrontar la crisis y continuar en el proceso de convergencia europeo, ni de las demandas reflejadas en las Conclusiones del Consejo de 14 de junio de 2010 para la ultraperiferia, ni tampoco a la altura de la ingente labor técnica y política realizada por estas regiones y sus Estados miembros en los últimos cinco años, a través de Memoranda y contribuciones conjuntas o, incluso, de las conclusiones de los estudios encargados por la propia Comisión.

En el contexto actual hubiera sido deseable explotar al máximo el potencial de la base jurídica del artículo 349 TFUE. Por el contrario, las respuestas de la Comisión Europea en el diseño de la estrategia renovada en favor de las regiones ultraperiféricas permiten concluir un agotamiento del actual enfoque de la acción comunitaria hacia estas regiones y por ende, del desarrollo del régimen específico de integración.

Más de una década después del reconocimiento en derecho primario de la realidad ultraperiférica, y a pesar de contar con una estrategia específica que ha permitido importantes avances, nos encontramos con un desarrollo intelectual en el diseño de respuestas hacia la realidad ultraperiférica que no ha evolucionado y que pone de manifiesto importantes incongruencias y rigideces.

Sin cuestionar la validez y pertinencia del acervo comunitario a favor de las RUP, que ha demostrado su efectividad y que debe considerarse consolidado, el nuevo contexto europeo e internacional marcado por las consecuencias de la crisis económica y financiera exige marcar un punto de inflexión entre lo que ha sido hasta ahora el enfoque ultraperiférico y lo que debe ser a partir de ahora.

Por todo lo anterior, cabe plantearse la pertinencia de acometer una reflexión en profundidad en torno a la necesidad de redefinir el encaje singular de las RUP en el nuevo contexto europeo de manera conveniente y de establecer, en consecuencia, un nuevo enfoque de la estrategia europea hacia estas regiones.